

<http://revistes.iec.cat/index.php/TC>. Vol. 28 (2) (novembre 2011), p. 47-67
ISSN (ed. impresa): 2014-0304 / ISSN (ed. electrònica): 2014-0444 / DOI: 10.2436/20.3008.01.84

Data recepció: 25/05/11
Data acceptació: 11/07/11

La publicitat institucional a Catalunya

Institutional advertising in Catalonia

Emili Feliu García

Professor titular de comunicació audiovisual i publicitat del Departament de Comunicació i Psicologia Social de la Universitat d'Alacant.
Director del Grup d'Estudis sobre Publicitat Institucional, Política i Social (GEPIPS) de la Universitat d'Alacant.
emilio.feliu@ua.es

Àngels Feliu Albaladejo

Professora col·laboradora del Departament de Comunicació i Psicologia Social de la Universitat d'Alacant. Membre del Grup d'Estudis sobre Publicitat Institucional, Política i Social (GEPIPS) de la Universitat d'Alacant.
angeles.feliu@ua.es

La publicitat institucional a Catalunya

Institutional advertising in Catalonia

RESUM:

A partir de les insercions publicitàries realitzades per la Generalitat de Catalunya durant el període 1999-2009, s'analitza l'evolució de la publicitat governamental catalana pertanyent als diferents àmbits (social, polític, corporatiu i comercial) i sectors de la publicitat institucional, i centrem la nostra atenció, primordialment, en tres qüestions fonamentals: *de què, quan i on* fa publicitat el Govern català. L'objecte d'aquesta investigació és, doncs, conèixer el comportament de la Generalitat de Catalunya com a anunciant.

PARAULES CLAU:

publicitat institucional, govern, eleccions, mitjans, suports.



Institutional advertising in Catalonia

La publicitat institucional a Catalunya

ABSTRACT:

Based on the advertising campaigns made by Catalonia's Administration during the period 1999-2009, we analyse the evolution of the Catalan government's advertising in several fields (social, political, corporate and commercial). This evolution is also studied in institutional advertising sectors, focusing on three main issues: *when, where* and *about what* does the Catalan Government advertise. The objective of this research, the results of which are presented in this paper, is to gain an insight into the behaviour of the Catalan government as an advertiser.

KEY WORDS:

institutional advertising, government, political elections, media.

Introducció

La publicitat institucional ha anat adquirint cada vegada major importància com una de les principals formes de comunicació entre administracions i ciutadans.

Des que en 1992 es va presentar la primera proposició de llei al Congrés dels Diputats han estat molts els intents de regular l'actuació dels governs com a anunciants. Va ser l'any 2000 quan el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional, després d'un intent previ que resultaria fallit.

Després d'establir-se els àmbits subjectiu i objectiu de la llei, es determina l'objecte de la publicitat institucional i se'n limita l'ús en determinats aspectes, entre els quals destaca la prohibició durant els períodes electorals.

A partir del text de la llei adquireixen especial rellevància alguns aspectes de la publicitat institucional, com són els subjectes, els objectius i la temporalitat, sense oblidar els referits als mitjans utilitzats, ja que en totes les propostes legislatives s'insisteix en la importància que la publicitat institucional té com a forma de finançament dels mateixos mitjans.

Aquest treball, que s'inscriu en una investigació més àmplia sobre el comportament com a anunciants de les principals administracions públiques espanyoles, té com a objectiu analitzar el *qui*, *de què*, *quan* i *on* de la publicitat institucional catalana, entenent aquesta com «l'activitat publicitària institucional que duen a terme les administracions de Catalunya, incloent-hi les administracions locals i supralocals, en tots i cadascun dels àmbits d'actuació corresponents», tal com estableix la llei en l'article segon.

Coincidim, doncs, amb Alameda i Fernández (2002) en prendre com a element determinant el subjecte de l'acció publicitària.¹ Entenem, així, com a *publicitat institucional* la publicitat de subjecte públic, la realitzada per les administracions públiques i els organismes autònoms que en depenen. No compartim, no obstant això, les relacions d'oposició que estableixen entre publicitat institucional/corporativa/social en funció dels diferents objectius, funcions i tipus. Mentre que la publicitat comercial, corporativa, política i social es diferencien entre si pel seu objecte, la publicitat institucional es caracteritza, com hem assenyalat, per l'especificitat del subjecte (subjecte públic). És fàcil trobar campanyes institucionals de caràcter comercial, corporatiu, polític o social (Feliu Albaladejo, 2008).

Utilitzem per al nostre estudi tècniques d'anàlisi quantitativa aplicades sobre la base de dades InfoAdex, que «constituye con diferencia la fuente más fiable del mercado» (Álvarez i Reyes, 2011: 5). Aquesta base de dades proporciona informació sobre inversions, insercions i ocupació des de 1999. Hem optat per considerar les dades d'inserció (nombre d'aparicions dels anuncis), ja que les relatives a la inversió es basen en xifres segons la tarifa dels diferents suports, i no tenen en compte els ràpels o bonificacions, així com tampoc els capítols relatius a creativitat, realització i producció.²

El període de temps considerat (1999-2009) comprèn situacions diferents, tant pel que es refereix al Govern de la Generalitat (Convergència i Unió —CiU— / tripartit) com a la regulació de la publicitat institucional (la llei catalana va entrar en vigor en 2001). D'altra banda, en aquest temps es van celebrar tres processos electorals autonòmics (1999, 2003 i 2006). En principi, els canvis de govern, la promulgació de la llei i la celebració dels comicis poden representar uns punts d'inflexió en l'ús de la publicitat institucional.

S'han analitzat les insercions pertanyents a la categoria «Campanyes d'interès públic», pertanyent al sector «Serveis públics i privats», segons la nomenclatura d'InfoAdex. En aquesta categoria s'inclouen vint-i-tres productes, que en el nostre treball denominarem sectors:

Aigua i energia	Impostos
Antialcohol	Incendis
Antitabac	Informació d'actuacions
Antidroga	Neteja i ecologia
Censos	Promoció de qualitat
Consum	Sanitat
Denominació d'origen	Serveis militars i civils
Esports	Trànsit
Educació/cultura/investigació	Ús de transport públic
Eleccions	Línia campanyes interès públic
Ocupació	Altres campanyes interès públic
Imatge d'institucions	

Taula 1. Sectors (productes en InfoAdex) pertanyents a la categoria «Campanyes d'interès públic»

Font: Elaboració pròpia a partir d'InfoAdex.

Els diferents sectors es poden adscriure a algun dels quatre àmbits de la publicitat abans esmentats (comercial, corporatiu, polític i social).

El marc legislatiu de la publicitat institucional a Catalunya

Els primers intents de regular la publicitat institucional a Espanya daten de 1992, quan el grup parlamentari popular, llavors en l'oposició, va presentar a les Corts

Generals una proposició de llei reguladora de la publicitat «procedent del sector públic» (Feliu Albaladejo, 2011). La primera llei aprovada ho va ser en 1995 a Andalusia.

La corresponent llei catalana va ser promulgada al desembre de l'any 2000. No obstant això, ja en 1996 el grup d'Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) havia presentat una proposició de llei «reguladora de la propaganda i la publicitat institucional de la Generalitat Catalana», que finalment va retirar després d'un debat parlamentari en el qual el portaveu del grup parlamentari del partit que era al Govern (CiU) es va comprometre a elaborar un projecte de llei l'any següent.

Un dels arguments emprats pel representant d'ERC va ser que en altres àmbits legislatius ja s'havien presentat iniciatives similars, referint-se a la proposta popular al Congrés dels Diputats i a una altra presentada al Parlament de Navarra pel Grup Mixt - Izquierda Unida. Ambdues havien estat rebutjades.

Sí que s'havia aprovat ja la primera llei reguladora de la publicitat institucional a Andalusia (1995), amb la qual la proposta d'ERC tenia una estreta relació. De fet, ambdues normes eren una còpia gairebé literal de la proposició de llei presentada en 1992 al Congrés dels Diputats, que pot considerar-se, sens dubte, com el document font de la regulació de la publicitat institucional a Espanya (Feliu Albaladejo, 2011).

La llei finalment aprovada (avui en vigor) estableix que la publicitat institucional té per objecte (art. 3):

a) Promoure i defensar la democràcia i els valors de la societat, com ara el benestar social, la cultura de la pau, la solidaritat o la salut.

b) Informar sobre els drets i les obligacions dels ciutadans o grups de ciutadans.

c) Informar sobre l'existència de les entitats i les institucions públiques, de les activitats que duen a terme, dels serveis que presten o dels productes que promouen.

d) Informar de les activitats o els projectes duts a terme per l'Administració pública en l'àmbit de les seves atribucions o competències.

e) Promoure qualsevol altre missatge en l'àmbit de les competències o l'objecte social de l'entitat, la societat o la persona jurídica pública que promou la comunicació.

Objecte que ateny, doncs, a tots els àmbits de la publicitat: social (a, b, e), corporativa (c, d, e), comercial (c, e) i política (e). L'ordre en què apareixen les diferents finalitats no sembla ser aleatori: els expressats en primer lloc pertanyen a l'àmbit social, responen perfectament a l'interès per «promoure i defensar els valors de la societat» manifestat en el preàmbul de la llei.³

Per a l'assoliment de les seves finalitats la publicitat institucional ha de sotmetre's a una sèrie de principis, entre els quals se cita expressament el respecte a les disposicions establertes sobre publicitat (art. 4); és a dir que assumeix les limitacions assenyalades en la llei general de publicitat (LGP88), que, d'aquesta forma, passa a ser indirectament aplicable a aquest tipus de publicitat (la institucional), quan l'àmbit objectiu de la LGP88 és exclusivament comercial.

Dues restriccions establertes en la llei tenen especial rellevància a l'hora d'evitar l'ús partidista de la publicitat institucional: la prohibició de la seva utilització «en el període comprès entre el dia de la publicació de la convocatòria de les eleccions i el dia en què es tenen» (durant el període electoral) i de la utilització d'«eslògans, simbologia o elements publicitaris clarament identificables amb un partit polític» (art. 8).⁴

Cal assenyalar, finalment, que, igual que ocorre amb les altres disposicions legals espanyoles sobre publicitat institucional, la Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional, no passa de ser en realitat una forma d'autoregulació, ja que no resultaria d'aplicació a l'activitat publicitària de qualsevol administració pública a Catalunya, sinó tan sols de les administracions de Catalunya.⁵

Després de l'entrada en vigor de la Llei de publicitat i comunicació institucional (2005) resulta també d'aplicació el que es disposa en el seu article 4, que té caràcter de legislació bàsica. De les quatre prohibicions contingudes en aquest article només resulta nova, respecte a la llei catalana, la que es refereix a les campanyes que «tinguin com a finalitat destacar els assoliments de gestió o els objectius aconseguits». De fet, pot apreciar-se un conflicte entre aquesta prohibició i un dels objectes possibles de la publicitat institucional tinguts en compte en l'article 3 de la llei de Catalunya, el d'«informar de les activitats o projectes duts a terme per l'Administració pública». Possible conflicte que va desaparèixer en entrar en vigor, al gener de 2006, la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya, que en l'article 109 estableix que la publicitat institucional «no pot promoure ni desenvolupar campanyes que tinguin com a finalitat destacar la gestió o els objectius assolits pels poders públics».⁶

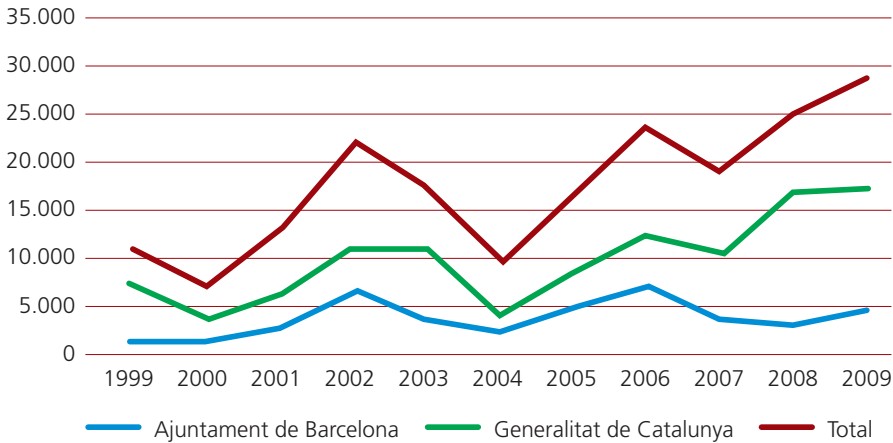
Finalment, cal assenyalar les noves restriccions establertes, no només en l'àmbit de la comunicació, en la recent reforma de la LOREG.⁷ De qualsevol forma, aquestes no afecten el període de temps analitzat, per la qual cosa queda excusada aquí la seva consideració.

La publicitat institucional a Catalunya (1999-2009)

En l'anàlisi de la publicitat realitzada per les diferents administracions catalanes en el camp de les campanyes d'interès públic s'observa que un total de 347 anunciants van realitzar 194.865 insercions durant els onze anys.

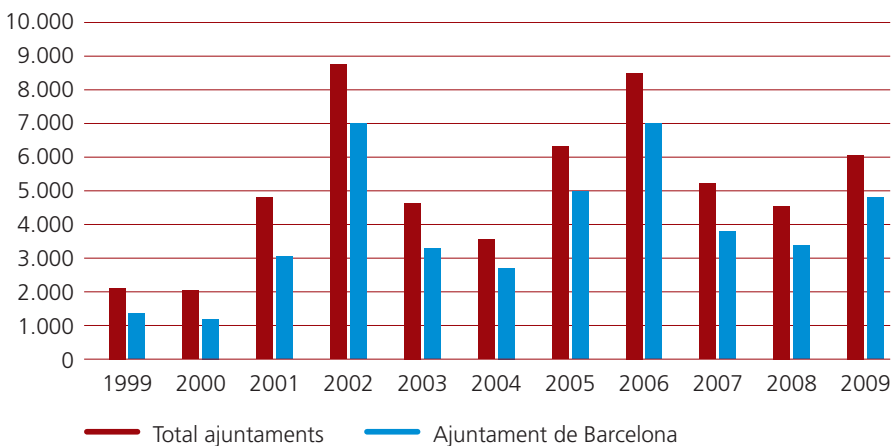
Les corresponents a ajuntaments representen una xifra de 56.684 (el 29,10 %); les de les diputacions provincials, 12.350,5 (el 6,38 %); les de la Generalitat de Catalunya, 110.692,5 (el 56,80 %). Entre els ajuntaments destaca en gran manera el de Barcelona, que arriba al 21,76 % del total d'insercions, amb 42.407.

Només sis ajuntaments superen la xifra de 1.000 insercions durant el període: Barcelona, Girona, Terrassa, Sabadell, Manresa i Lleida. Les seves actuacions representen el 90,23 % de l'activitat publicitària municipal.

**Gràfic 1. Campanyes d'interès públic a Catalunya 1999-2009***Font: Elaboració pròpia a partir d'InfoAdex.*

Amb tot, el més destacat és que la Generalitat es constitueix en el més important anunciament institucional de la Comunitat, seguit (encara que a una considerable distància) de l'Ajuntament de Barcelona. Entre tots dos van realitzar el 78,08 % de les insercions.

Tenint en compte els anys en què es van celebrar eleccions locals (1999, 2003 i 2007), s'aprecia que tant en el total dels ajuntaments com en el cas particular del de Barcelona les accions publicitàries augmenten cap al final de cada legislatura, i s'aconsegueix la major xifra l'any immediatament anterior al dels comicis (gràfic 2).

**Gràfic 2. Insercions anuals ajuntaments 1999-2009***Font: Elaboració pròpia a partir d'InfoAdex.*

Pel que fa a les eleccions autonòmiques, van tenir lloc en 1999, 2003 i 2006. Encara que les dues primeres van coincidir el mateix any que les locals, es van celebrar en diferents mesos (octubre i novembre davant juny i maig).

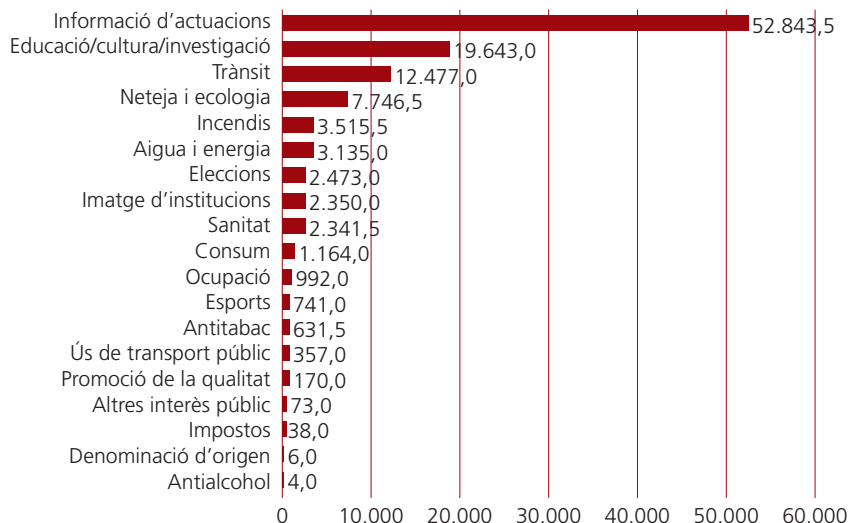
El fort increment que es va donar en 2006 (gràfic 1) s'explica pel fet de ser l'any previ a les eleccions locals de 2007 i coincidir amb la celebració de les autonòmiques.

Un altre fet que cal destacar és el creixement continu del total d'insercions i de les de la Generalitat en 2008 i 2009. Sembla que la crisi econòmica no va comportar (almenys en els primers anys) un retraïment de l'activitat publicitària institucional.⁸

La publicitat institucional de la Generalitat de Catalunya

Ja hem assenyalat que la Generalitat és el principal anunciant institucional de Catalunya. En el conjunt dels governs autonòmics espanyols ocupa el segon lloc, molt per darrere de la Comunitat de Madrid, que supera les dues-centes mil insercions, i per davant de la Junta de Andalusia, la Xunta de Galicia i la Generalitat Valenciana, que s'acosten a les vuitanta mil.

Atenent a la distribució per sectors (gràfic 3), el d'«Informació d'actuacions» resulta el més important, amb el 47,73 % de les insercions; el segueixen uns altres



Gràfic 3. Generalitat de Catalunya. Insercions per sectors 1999-2009

Font: Elaboració pròpia a partir d'InfoAdex.

sectors que es poden adscriure a l'àmbit de la publicitat social: «Educació/cultura/investigació», «Trànsit», «Neteja i ecologia», «Incendis» i «Aigua i energia».

El sector dominant pertany a l'àmbit corporatiu, en el qual caldria incloure a més els d'«Imatge d'institucions» i «Ocupació». I només en segon lloc apareixen els de caràcter social. Podem afirmar, per tant, que les actuacions de la Generalitat no es corresponen amb el que seria d'esperar segons la prevalença de les diferents finalitats assenyalades en la Llei autonòmica. Si de la lectura d'aquesta es podia col·legir una preferència per l'àmbit social, la realitat mostra una major rellevància del corporatiu.

Les insercions predominants, d'altra banda, pertanyen a un sector («Informació d'actuacions») que pot entrar en conflicte (almenys des de 2005) amb la prohibició establerta en l'esmentat article 4 de la Llei de publicitat i comunicació institucional: no es podran promoure o contractar campanyes que «tinguin com a finalitat destacar els assoliments de gestió o els objectius aconseguits» (les popularment conegudes com a campanyes «d'autobombo»).

Tenint en compte que en els anys que estem considerant hi ha hagut governs de la Generalitat de diferent color polític hem analitzat les insercions en cada sector durant les diferents legislatures. Com que les eleccions autonòmiques van tenir sempre lloc cap a final d'any, hem establert tres períodes: 2000-2003, 2004-2006 i 2007-2009. El primer es correspon amb una legislatura completa amb Govern de CiU; els altres dos, amb sengles legislatures amb governs del tripartit presidits per Pasqual Maragall i José Montilla.⁹

Tal com mostra la taula 2, durant el Govern tripartit presidit per Maragall es va produir el menor nombre total d'insercions, i va ser la legislatura amb Govern de Montilla la que més insercions va realitzar.

El més interessant, no obstant això, resulta de comprovar la desigual distribució de les insercions en els tres períodes establerts. Es pot afirmar que els sectors que van resultar més atesos pel Govern de CiU van ser «Sanitat», «Promoció de la qualitat» i «Impostos»; aquests últims, amb valors absoluts molt inferiors. Per contra, aquells que van créixer considerablement amb els governs del tripartit (sobretot el segon) van ser «Aigua i energia», «Esports», «Ocupació», «Imatge d'institucions», «Incendis» i «Trànsit». En d'altres, les diferències són notablement menors.

Les dades relatives a «Eleccions» (campanyes destinades a informar sobre el sistema de votació i a estimular la participació) no deixen de ser també significatives. Els tres períodes comprenen dues eleccions autonòmiques (2003 i 2006). En el primer any electoral (amb Govern convergent) només es van inserir 61 anuncis corresponents a aquest sector (56 a l'octubre); mentre que en 2006 (amb Govern de coalició d'esquerreres) es va aconseguir la no gens menyspreable xifra de 2.146 (1.523 a l'octubre), amb la qual cosa va passar a ser el tercer sector en importància, per darrere tan sols d'«Informació d'actuacions» (5.613) i d'«Educació/cultura/investigació» (2.278).

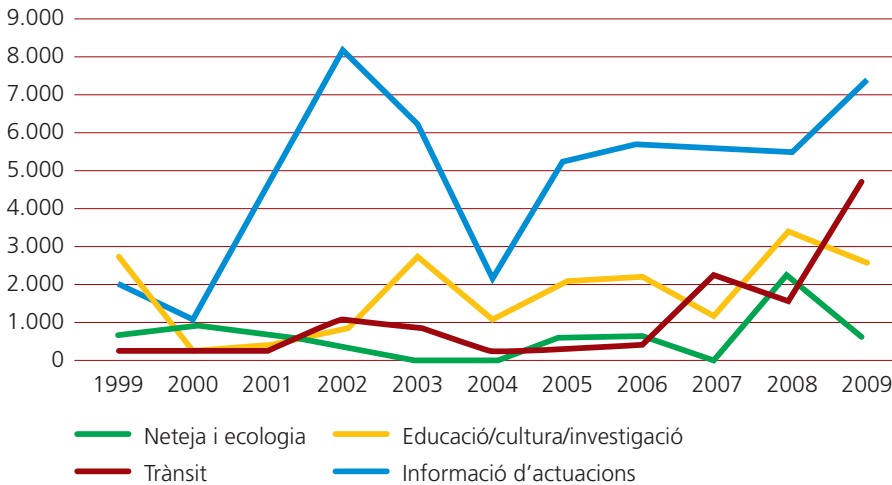
Sector	2000-2003	2004-2006	2007-2009
Aigua i energia	275	191,5	2.583,5
Antialcohol	4	0	0
Antitabac	208,5	1	336
Consum	394	327	422
Denominació d'origen	1	0	5
Esports	24	139	576
Educació/cultura/investigació	4.373,5	5.407	7.109,5
Eleccions	85	2.159	111
Ocupació	198	1	721
Imatge d'institucions	231,5	182	1.505
Impostos	34	1	3
Incendis	609	529	2.313,5
Informació d'actuacions	19.815,5	12.885,5	18.090
Neteja i ecologia	2.405	1.388,5	3.158
Promoció de la qualitat	159	8	3
Sanitat	1.032	801,5	22
Trànsit	2.464	1.115	8.635
Ús de transport públic	185	11	160
Altres interès públic	3,5	0,5	0
Total	32.501,5	25.147,5	45.753,5

Taula 2. Generalitat de Catalunya. Insercions/sector per legislatura*Font: Elaboració pròpia a partir d'InfoAdex.*

Convé assenyalar la nul·la atenció prestada a alguns dels sectors relacionats amb problemes socials, com són «Antialcohol» (4 insercions en els onze anys) i «Antidroga» (cap inserció).¹⁰

El descens produït en general durant el segon període es deixa sentir en gairebé tots els sectors igual, excepte en «Educació/cultura/investigació». Pel que es refereix a «Informació d'actuacions», és el sector més important amb tots els governs, si bé la xifra més elevada correspon al de CiU —i fins i tot és el primer dels períodes establerts—, molt anterior, per tant, a l'any d'inflexió assenyalat anteriorment (2006). I aquest és un sector que té un caràcter més propagandístic que informatiu-persuasiu (Moragas, 2005).

Indubtablement la major o menor presència d'uns o altres sectors és determinada per les diferents circumstàncies de cada context sociohistòric. Però no sembla aventurat afirmar que el color polític dels governs de cada moment també té una clara influència sobre aquest tema.



Gràfic 4. Generalitat de Catalunya. Insercions principals sectors 1999-2009

Font: Elaboració pròpia a partir d'InfoAdex.

Publicitat institucional i eleccions autonòmiques

Respecte a quan es produeixen les insercions hi ha un aspecte que adquireix una especial importància: el del comportament de l'Administració durant els períodes electorals. Això és a causa de la prohibició expressa de fer publicitat institucional «en el període comprès entre el dia de la publicació de la convocatòria de les eleccions i el dia en què se celebren».

La taula 3 recull el nombre d'insercions en cada sector durant els diferents períodes (P) i campanyes (C) electorals corresponents a les tres eleccions autonòmiques celebrades en aquest temps. Hem exclòs les del sector «Eleccions», atès que no es veu afectat per la prohibició assenyalada.

En 1999 no hi havia cap regulació, per la qual cosa els 306 anuncis inserits durant el període electoral (30 dels quals en plena campanya) no infringien cap norma. En 2003 (amb CiU al Govern de la Generalitat) la situació és una altra, ja que la Llei havia entrat en vigor amb anterioritat; doncs bé, el nombre d'insercions va augmentar considerablement fins a aconseguir la xifra de 1.351, de les quals 369,5 van aparèixer durant la campanya electoral. En 2006 (Govern tripartit) les insercions van descendir fins a menys de la meitat durant el període electoral (658) i fins a la tercera part (123) durant la campanya.

En considerar el total de les insercions de 2003 i 2006 i la seva distribució mensual (gràfic 5) es constata que en el primer d'aquests anys es produeix un descens continu a partir de juliol. En 2006, per contra, s'aprecia un fort increment a l'octubre (precisament el mes de les eleccions). La contradicció aparent amb el que hem observat amb anterioritat es resol fàcilment si a les dades de la taula 3 hi afegim les

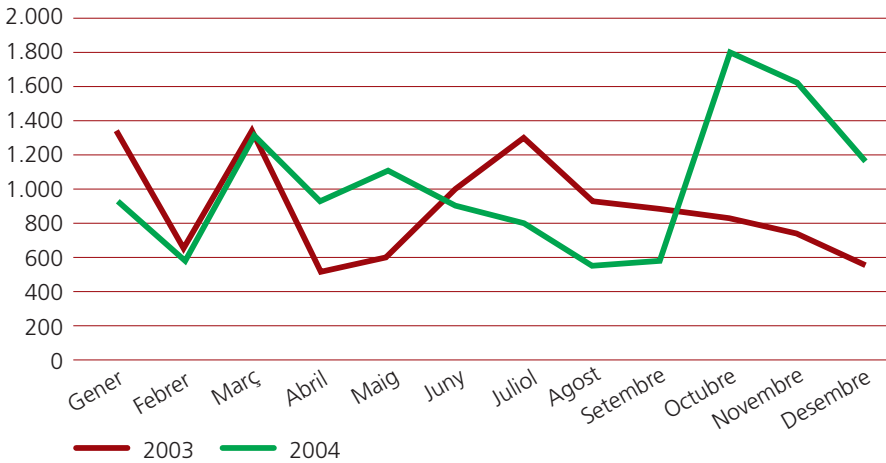
Publicitat institucional durant els períodes (P) i campanyes (C) electorals						
Sectors	1999		2003		2006	
	P	C	P	C	P	C
Aigua i energia	12				33	
Consum			13	3		
Esports			3	2		
Educació/cultura/investigació	62	4	624,5	143	202	63
Ocupació	18	1			1	1
Imatge d'institucions	19	1	41,5	10,5	20,5	
Impostos			7	7		
Incendis	2					
Informació d'actuacions	172	24	451	166	254,5	58
Neteja i ecologia	20				144	1
Promoció de qualitat			9	2		
Sanitat			17	10	1	
Trànsit	1		168		2	
Ús de transport públic			17			
Total	306	30	1.351	369,5	658	123

Taula 3. Generalitat de Catalunya. Insercions/sector en períodes (P) i campanyes (C) electorals*Font: Elaboració pròpia a partir d'InfoAdex.*

insercions del sector «Eleccions» abans esmentades: 61 (56 a l'octubre) en 2003 i 2.146 (1.523 a l'octubre) en 2006.

La prohibició de realitzar publicitat institucional durant els períodes electorals no és aplicable ni a les campanyes relacionades amb les eleccions «ni a les activitats publicitàries imprescindibles per a la salvaguarda de l'interès general o per al desenvolupament correcte dels serveis públics, sens perjudici del que estableix la resta de normativa que hi sigui aplicable». No obstant això, aquesta última exclusió no sembla, en principi, aplicable als casos que ens ocupen, tenint en compte els sectors als quals pertanyen les inversions: «Educació/cultura/investigació» i «Informació d'actuacions», principalment.

Vistes aquestes dades, no podem sinó concloure que va haver-hi una certa laxitud en el compliment de la prohibició de realitzar publicitat institucional durant els períodes electorals. Prohibició establerta «amb l'objectiu de no influir en la intenció de vot dels ciutadans», segons diu l'article 8 de la Llei.



Gràfic 5. Generalitat de Catalunya. Insercions mensuals 2003 i 2006

Font: Elaboració pròpia a partir d'InfoAdex.

La publicitat institucional als mitjans

En relació amb la difusió de la publicitat institucional la norma catalana estableix que «la inserció de la publicitat institucional s'ha de fer d'acord amb criteris d'implantació social i de difusió del mitjà informatiu corresponent, amb una consideració especial pels mitjans de comunicació locals i comarcals. [...]» (art. 7).

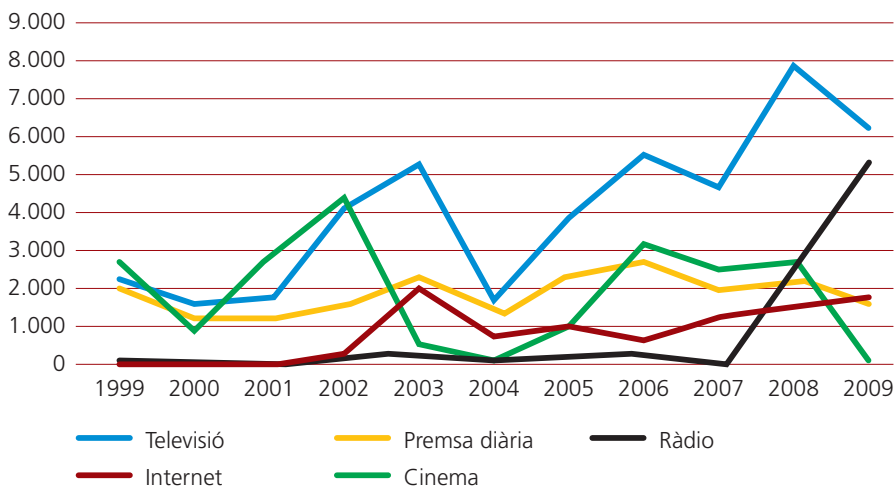
El mitjà més utilitzat per inserir els anuncis i campanyes institucionals de la Generalitat és, sens dubte, la televisió (TV), que ha anat creixent gairebé constantment, amb la sola excepció de 2004, any en què es va produir un descens considerable en tots els mitjans.

La publicitat en sales cinematogràfiques ha tingut una evolució molt variable (gràfic 6), amb una etapa de decreixement que va durar al voltant de tres anys, després de la qual es va recuperar considerablement fins a l'últim any, en el qual tan sols es van registrar 78 insercions.

La premsa diària mostra una evolució bastant regular al llarg del temps, sense haver-se vist afectada pel creixement d'Internet, com potser s'hauria esperat al principi.

Crida l'atenció poderosament la poca atenció prestada a la ràdio com a suport publicitari fins a l'última part del període (2008-2009), en què es recupera més que notablement i aconsegueix xifres inimaginables si es té en compte l'afirmació anterior.

Si la televisió és el mitjà més important —com acabem d'assenyalar— no ho és tant com en altres casos que hem estudiat. En el gràfic 7 s'aprecia un cert paral·lisme entre el nombre d'insercions en TV i en la resta de mitjans. Només el 40,48 % de les insercions es van realitzar en suports televisius. I diem «només» perquè en el

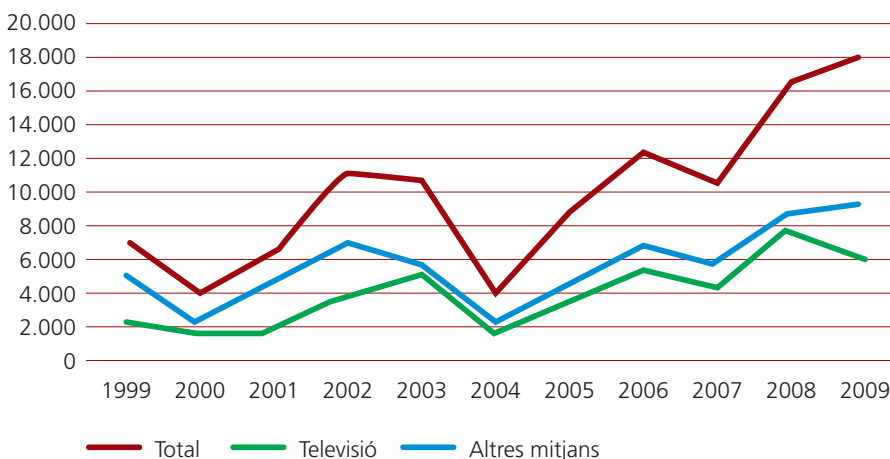


Gràfic 6. Generalitat de Catalunya. Evolució dels principals mitjans contractats

Font: Elaboració pròpia a partir d'InfoAdex.

cas de la Generalitat Valenciana es va utilitzar la televisió en el 74,44 % de les insercions (Feliu Albaladejo i Feliu García, 2010); i en el de la Xunta de Galicia, el 59,78 % (Feliu i Quintas, 2010). Com a mostra, vegeu el gràfic 7: en cap any va aconseguir la televisió el 50 % de les insercions de la Generalitat.

El cinema va arribar a constituir-se en el principal mitjà durant els primers anys (1999, 2001 i 2002), per davant fins i tot de la TV, i es va mantenir entre 2006 i 2008 en el segon lloc del rànquing mediàtic.



Gràfic 7. Generalitat de Catalunya. Comparació entre televisió i altres mitjans 1999-2009

Font: Elaboració pròpia a partir d'InfoAdex.

Els principals mitjans televisius utilitzats com a suport publicitari (taula 4) són les cadenes autonòmiques.

Suport	Núm. insercions	% d'audiència acumulada
C. R. 2 Cat.	959,5	
8TV	1.724,5	
K3	2.512,5	
C. R. 1 Cat.	4.915,0	
Canal 33	6.651,0	14,84 %
Antena 3 Catalunya	7.259,5	16,20 %
TV3	20.576,5	45,91 %

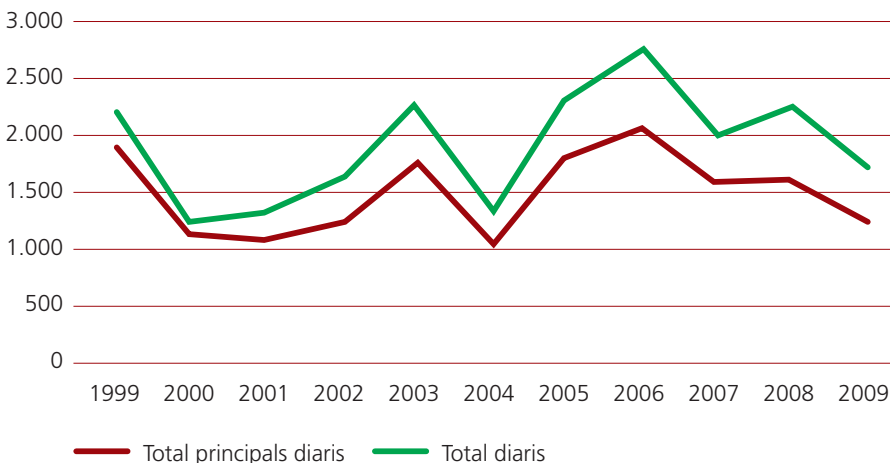
Taula 4. Generalitat de Catalunya. Principals suports TV

C. R. 2 Cat.: canal regional 2 Catalunya (TVE) (La 2); C. R. 1 Cat.: canal regional 1 Catalunya (TVE) (TVE1).

Font: Elaboració pròpia a partir d'InfoAdex.

Entre TV3 i Canal 33 acumulen el 60,75 % de les insercions, mentre que el segon mitjà de comunicació emprat és el canal privat Antena 3 Catalunya.

No deixa de ser ressenyable que els estudis anuals d'audiència recollits per l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat),¹¹ a partir de dades de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, atribueixin a TVE1 un «% d'audiència acumulada» (audiència mitjana anual; percentatge respecte a les persones que han vist la televisió almenys 1 minut en 24 hores) lleugerament superior al de TV3 en tots els anys



Gràfic 8. Generalitat de Catalunya. Insercions en diaris 1999-2009

Font: Elaboració pròpia a partir d'InfoAdex.

Suport	Núm. insercions	Difusió 2006
<i>Diari de Girona</i>	1.006,0	8.021
<i>El País Barcelona</i>	1.037,5	52.488
<i>La Mañana</i>	1.046,5	4.883
<i>Diari de Tarragona</i>	1.277,0	14.122
<i>Regió 7</i>	1.337,0	8.154
<i>El Periódico</i>	1.607,0	88.879
<i>Segre de Lleida</i>	1.890,0	6.522
<i>El Punt</i>	2.050,5	24.465
<i>Avui</i>	2.365,0	28.161
<i>La Vanguardia</i>	2.704,0	177.336

Taula 5. Generalitat de Catalunya. Principals suports en diaris*Font: Elaboració pròpia a partir d'Idescat.*

registrats (de 2000 a 2009) i, no obstant això, les insercions a TVE1 (C. R. 1 Cat.) no representin més que escassament el 10 % del total.

En el mitjà de la premsa diària la Generalitat va fer ús de 131 suports diferents durant els onze anys que comprèn la nostra anàlisi. No obstant això, el 78,25 % dels anuncis van aparèixer en els onze principals suports, per la qual cosa el grau de concentració és bastant elevat.

Aquesta alta concentració en suports de premsa diària va anar disminuint, no obstant això, al llarg del temps; sobretot, a partir de 2005.

Els principals diaris apareixen en la taula 5, en la qual s'han agregat les dades corresponents a *La Vanguardia* (distribució Madrid i distribució Barcelona) per poder comparar la dada relativa al nombre d'insercions amb la difusió atribuïda per l'Institut d'Estadística de Catalunya.¹²

Resulta evident que la distribució de les insercions de la Generalitat de Catalunya entre els diferents diaris no respon exactament a criteris objectivables «d'implantació social i de difusió del mitjà informatiu corresponent» (com prescriu la llei); en tot cas, sembla predominar el de la «consideració especial pels mitjans de comunicació locals i comarcals».

Conclusions

La publicitat institucional a Catalunya, parcialment (auto)regulada per la Llei 18/2000, de publicitat institucional, mostra com a característica fonamental un alt grau de

concentració d'anunciants: entre la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona van realitzar el 78,08 % de les insercions.

El primer anunciant és la Generalitat de Catalunya, que és, al seu torn, el segon anunciant entre els governs autonòmics, per darrere de la Comunitat de Madrid.

L'activitat desenvolupada per la Generalitat mostra una gran concentració en pocs sectors, entre els quals destaca el d'«Informació d'actuacions» (47,73 % del total d'insercions). Destaca, doncs, sobre la resta un sector que podríem considerar corporatiu, «d'imatge» (Alvarado i Andrés, 2005), proper al discurs de la sobirania (Weil, 1992). Lluny, per tant, del que caldria esperar de la lectura del text normatiu que la regula, del qual es desprèn un especial interès per l'àmbit social.

Aquest sector, d'altra banda, estaria molt a prop de les campanyes que tenen com a finalitat «destacar els assoliments de gestió o els objectius aconseguits»; campanyes que van quedar prohibides després de l'entrada en vigor de la Llei 29/2005, de publicitat i comunicació institucional, l'article 4 de la qual és aplicable en tot l'Estat, perquè té caràcter de legislació bàsica.

El predomini d'aquest sector és constant, independentment del color polític del Govern (CiU/tripartit). Sí que existeixen diferències, no obstant això, en relació amb la presència de la resta de sectors, en funció dels grups polítics que tenen el poder en cada moment. Així, alguns («Aigua i energia», «Esports», «Ocupació», «Imatge d'institucions»...) creixen considerablement durant els tres anys de l'última legislatura, considerada incompleta (2007-2009). Per contra, els de «Sanitat» i «Promoció de la qualitat» són més propis de la primera legislatura (Govern de CiU).

En aquest fet influeix sens dubte la diferent conjuntura social de cada moment; però també, creiem, el color polític dels partits o coalicions al Govern.

En relació amb l'evolució temporal de la publicitat institucional catalana, s'observa un continu creixement, que s'accentua cap al final de cada legislatura, principalment en els anys anteriors a aquells en què es van celebrar eleccions.


Durant els períodes i campanyes electorals van seguir apareixent insercions en les eleccions celebrades en 2003 i 2006, a pesar que la llei catalana ho prohibís taxativament des de l'any 2000. El grau d'incompliment va ser major durant les eleccions de 2003, després de dissoldre's el Parlament que havia aprovat, precisament, aquesta llei i mentre actuava en funcions el mateix Govern que havia presentat el projecte de llei corresponent.

Pel que fa als mitjans i suports utilitzats en les campanyes institucionals de la Generalitat, també es dona un considerable grau de concentració tant en televisió com en premsa diària, els dos mitjans que hem analitzat perquè permeten comparar els resultats de la nostra investigació amb les dades de difusió.

En televisió, el 60,75 % de les insercions es van produir en els dos principals canals de la televisió autonòmica (TV3 i Canal 33), amb un ús considerable (16,20 %) d'Antena 3 Catalunya. En aquest sentit cal apuntar el poc ús de TVE1 (a través del

canal regional), quan les dades d'audiència són molt properes a les de la televisió autonòmica.

Alguna cosa similar ocorre amb la premsa diària. El 78,25 % dels anuncis van aparèixer en onze periòdics (deu capçaleres). Atès el grau de difusió atribuït per l'Institut d'Estadística de Catalunya a cada diari, no es troba una relació directa entre la seva penetració social i territorial i la utilització com a suports de la publicitat institucional.

En resum, podem dir que la publicitat institucional a Catalunya es caracteritza per la concentració: concentració d'anunciants, concentració sectorial i concentració mediàtica. 

Notes

I1 Així ho consideren, d'altra banda, les diferents disposicions legals que la regulen, tant en l'àmbit estatal com autonòmic.

I2 L'esforç inversor realitzat pels diferents anunciants públics en els diferents sectors, mitjans i suports resultaria, sens dubte, una dada més que rellevant per a l'objecte de la nostra anàlisi. Però, com assenyalen Álvarez i Reyes (2011: 5), que utilitzen aquesta dada en la seva anàlisi quantitativa, «aquestes xifres d'inversió no són les reals, és a dir, no es corresponen exactament amb les quantitats invertides pels anunciants en les seves accions publicitàries. El càlcul que realitza InfoAdex és indirecte, ja que mesura a través d'un amplíssim mostreig les insercions d'anuncis realitzades i després infereix la inversió necessària. Aquest sistema sol sobreponderar la inversió publicitària real de les grans companyies que, per la seva capacitat de negociació, obtenen grans descomptes dels mitjans sobre les tarifes oficials». D'altra banda, la dada relativa al nombre d'insercions permet inferir amb major precisió la d'impactes produïts.

I3 Resulta reveladora en aquest sentit la comparació amb el text de la llei de la Comunitat Valenciana (2003), que posa un major èmfasi en els aspectes corporatius.

I4 En el mateix article s'estableix que així mateix «els partits polítics tampoc no poden emprar durant la campanya electoral eslògans, simbologia o elements publicitaris identificables amb les campanyes institucionals». Donat l'àmbit subjectiu de la llei (les administracions públiques catalanes), no sembla que pugui ser aplicable a altres possibles anunciants. Les restriccions a les actuacions dels partits polítics quedarien, doncs, fora de l'objecte i de l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei.

I5 Fins i tot la Llei 29/2005, de publicitat i comunicació institucional, no obliga més que l'Administració General de l'Estat i els organismes que en depenen, excepte pel que fa a l'article 4, que és l'únic que té el caràcter de legislació bàsica (disposició final segona).

I6 Noteu que les dues disposicions que vénen a modificar la llei catalana de publicitat institucional van ser promulgades el mateix dia (29 de desembre de 2005), si bé la llei de l'Administració General de l'Estat va entrar en vigor uns dies abans que la llei de la comunicació audiovisual de Catalunya.

I7 La Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG), ha sofert importants modificacions en la Llei Orgànica 2/2011, de 28 de gener, en opinió de la Junta Electoral Central, que va dictar, el 24 de març de 2011, una instrucció sobre la interpretació d'aquestes modificacions.

I8 Si bé el nombre d'insercions va créixer en 2009, en dades d'inversió es va produir un descens respecte a 2008, any en què la Generalitat va arribar a invertir 53.522.479 €.

I9 Pasqual Maragall va accedir a la presidència de la Generalitat al desembre de 2003, i va ser substituït per José Montilla després de les eleccions del novembre de 2006.

I10 Encara que cal suposar que algunes campanyes relacionades amb aquests temes hagin pogut ser registrades dins del sector «Sanitat». De tota manera, durant el Govern Montilla seguien sent inapreciables.

I11 *Anuari Estadístic de Catalunya* (2010), «Televisió. Distribució de l'audiència. Per cadenes» (<http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=774&lang=es>).

I12 Recollim les dades corresponents a «Difusió de la premsa diària 2002-2006. Per tipus d'informació» de l'*Anuari Estadístic de Catalunya* (2006) (http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=772&*lang=es). Com que apareixen desagregades les dades anuals, i són molt similars any rere any, prenem com a referència per al nostre objectiu (que no és un altre que comparar l'ús com a suport publicitari amb el nivell de difusió) les referides a l'últim any.

Bibliografia

- ALAMEDA GARCÍA, D.; FERNÁNDEZ BLANCO, E. (2002). «Aproximación conceptual a la publicidad institucional». *Sphera Pública: Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación* (Múrcia), núm. 2, p. 159-174.
- ALVARADO, C.; ANDRÉS, S. de (2005). «Una reflexión crítica sobre la publicidad estatal. El Estado ¿anunciante social?». *Telos: Cuadernos de Comunicación, Tecnología y Sociedad* (Madrid), núm. 64, p. 67-73.

- ÁLVAREZ, A.; REYES, M. I. (2011). «De la publicidad espectáculo a los valores emocionales: el sector de la energía en España» [en línia]. *Área Abierta* [Madrid], núm. 28. <<http://revistas.ucm.es/inf/15788393/articulos/ARAB1111130001A.pdf>> [Consulta: 15 març 2011].
- Anuari Estadístic de Catalunya* [en línia] [Barcelona: Institut d'Estadística de Catalunya] (2006). <<http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=772&lang=es>> [Consulta: 15 març 2011].
- Anuari Estadístic de Catalunya* [en línia] [Barcelona: Institut d'Estadística de Catalunya] (2010). <<http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=772&lang=es>> [Consulta: 15 març 2011].
- CARRETÓN, M. C.; FELIU, A. (2011). «La comunicación institucional dentro y fuera de la campaña electoral. Algunas consideraciones sobre su regulación y práctica en España». [En premsa]
- CASTROMIL, A. R. (2008). «Negativismo mediático y pluralismo polarizado: Las elecciones Autonómicas y Municipales de Madrid» [en línia]. Congreso Fundación de ACOP Asociación de Comunicación Política (Madrid, 8-9 maig 2008). Disponible a: <http://www.ucm.es/info/socvi/castromil/datos/publicaciones/paper_ACOP_08.pdf> [Consulta: 1 juny 2010].
- CID, R. (2004). «Publicidad institucional en España. Del buen gobierno al autocontrol». *Telos. Cuadernos de Comunicación e Innovación* [Madrid], núm. 59.
- FELIU ALBALADEJO, A. (2004). «Publicidad institucional y publicidad electoral». A: MINGUEZ, N.; VILLAGRA, N. (ed.). *La comunicación: nuevos discursos y perspectivas*. Madrid: Edipo, p. 509-516.
- (2008). «Los ámbitos de la publicidad institucional». A: FELIU GARCÍA (ed.). *Comunicación: Memoria, historia y modelos*. Madrid: Edipo, p. 428-436.
- (2011). «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española». *Revista Latina de Comunicación Social* [La Laguna: Universidad de La Laguna], núm. 66, p. 454-481. <http://www.revistalatinacs.org/11/art/941_Alicante/20_Feliu.html>. DOI <10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481 / CrossRef link>.
- FELIU ALBALADEJO A.; FELIU GARCÍA, E. (2010). «Publicidad institucional en la Comunidad Valenciana. La Generalitat como anunciante». XII Foro Universitario de Investigación en Comunicación (Madrid, 25 novembre 2010). [En premsa]
- FELIU GARCÍA, E.; QUINTAS FROUFE, N. (2010). «La Xunta de Galicia como anunciante». XII Foro Universitario de Investigación en Comunicación (Madrid, 25 novembre 2010). [En premsa]
- GARCÍA LÓPEZ, M. (2001). *El Estado anunciante*. Màlaga: Universidad de Màlaga.
- GÓMEZ, L.; CAPDEVILA, A. (2007). «La administración persuade. Estrategias persuasivas de los diferentes niveles institucionales en España». VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio. Disponible a: <http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_08/area3/GT-9/GOMEZ-LORENA.pdf> [Consulta: 1 setembre 2010].
- GUERRERO SERÓN, C. A. (2009). «La publicidad institucional durante el primer gobierno Zapatero (2005-2006): elementos formales y estrategias de comunicación». *Questiones Publicitarias* [Sevilla], monogràfic núm. 3: *Publicidad institucional*, p. 33-136.
- «Ley 5/1995, de 6 de noviembre, reguladora de la publicidad institucional». BOJA, núm. 142 (11 novembre 1995), p. 10566-10567.
- «Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana». BOE, núm. 87 (11 abril 2003), p. 14306-14308.
- «Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional». BOE, núm. 312 (30 desembre 2005), p. 42902-42905.
- «Lei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional». DOGC, núm. 3300 (8 gener 2001), p. 331.
- «Lei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya». DOGC, núm. 4543 (3 gener 2006), p. 84-106.
- MALALANA, A. (2004). «Fuentes de información para el análisis de la publicidad. Las bases de datos publicitarias e internet». *Cuadernos de Documentación Multimedia*, núm. 15.
- MORAGAS i SPÀ, M. de (2005). «Publicidad institucional: comunicación y civismo». *Barcelona Metròpolis Mediterrània* [Barcelona], núm. 6, p. 72-77.
- PINEDA, A.; REY, J. (2009). «Propaganda y publicidad institucional: algunas consideraciones teóricas». *Questiones Publicitarias* [Sevilla], monogràfic núm. 3: *Publicidad institucional*, p. 9-32.

- «Proposició de llei reguladora de la propaganda i la publicitat institucional de la Generalitat de Catalunya», debat de presa en consideració. *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, sèrie P, núm. 27 (30 octubre 1996), p. 1644-1646.
- «Proposició de llei reguladora de la propaganda i la publicitat institucional de la Generalitat de Catalunya, presentada pel GP d'Esquerra Republicana de Catalunya». BOPC, núm. 4 (6 gener 1996), p. 116-118.
- «Proposición de ley reguladora de la publicidad del sector público, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso». BOCCG, núm. 124-1 (19 febrer 1992), p. 1-2.
- «Proposición de ley reguladora de la publicidad procedente del sector público, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso». *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sèrie B, núm. 124-1 (19 febrer 1992), p. 1-3.
- Questiones Publicitarias* [Sevilla], monogràfic núm. 3 (2009): *Publicidad institucional*.
- RAMOS, M.; GARRIDO, M.; RODRÍGUEZ CENTENO, J. C. (2009). «Análisis de la publicidad institucional en España: objetivos y cualidades discursivas». *Questiones Publicitarias* [Sevilla], monogràfic núm. 3: *Publicidad institucional*, p. 227-245.
- RODRÍGUEZ CENTENO, J. C.; GARRIDO, M.; RAMOS, M. (2008). «Análisis comparativo de la publicidad institucional de las comunidades autónomas: objetivos y cualidades discursivas». A: *I+C Investigar a comunicación* [recurs electrònic]: *Actas y memoria final. Congreso Internacional Fundacional AE-IC, Santiago de Compostela, 30, 31 de enero y 1 de febrero de 2008*. Santiago de Compostela: AE-IC.
- RODRÍGUEZ CENTENO, J. C.; RAMOS, M.; GARRIDO, M. (2007). «Análisis de la publicidad institucional del Estado español: objetivos y cualidades discursivas». *Comunicación. Revista Internacional de Comunicación Audiovisual, Publicidad y Estudios Culturales*, núm. 5, p. 377-389.
- RUIZ COLLANTES, X. (2009). «El Estado es el producto. Publicidad institucional, rutinas discursivas e ideología de Estado». *Questiones Publicitarias* [Sevilla], monogràfic núm. 3: *Publicidad institucional*, p. 268-293.
- VALLS GIMÉNEZ, J. F. (1992). *La imagen de marca de los países*. Madrid: McGraw-Hill.
- WEIL, P. (1992). *La comunicación global. Comunicación institucional y de gestión*. Barcelona: Paidós.
- WERT, J. I. (2009). «Los medios en España. Materiales para un debate» [en línia]. Madrid: Fundación Ciudadanía y Valores. <http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1260191255_jose_i_wert_los_medios_en_espana.pdf> [Consulta: 15 març 2010].